Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

22 831 De Hoorn van Afrika

Nr. 108

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2016

Op 10 februari van dit jaar verzochten de fracties van het CDA, D66, GroenLinks, de Groep Kuzu/Öztürk, PvdA, SGP, SP en VVD om een brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over Eritrea en de invloed van Eritrea in Nederland.[1]

Tevens stelde uw Kamer in de eerste maanden van 2016 een aantal vragen, onder andere over mogelijke intimidatie van de Eritrese gemeenschap, naar aanleiding van berichten in de media over de invloed van Eritrea op de diaspora in Nederland. Deze brief geeft antwoord op deze vragen, voor zover deze niet al eerder door het kabinet zijn beantwoord.

Het kabinet heeft eerder in antwoord op de Kamervragen[2] aangegeven dat een grote invloed van het land van herkomst op de diaspora niet bevorderlijk is voor de oriëntatie van de gemeenschap op Nederland. In het contact met de Eritrese overheid moet vrijwilligheid het uitgangspunt zijn. Beperking van de vrijheid van burgers in Nederland door de Eritrese overheid wordt niet getolereerd. Intimidatie is uit den boze. In Nederland moet iedere burger vrij zijn in zijn doen en laten mits dit niet tegenstrijdig is met de wetten van de democratische rechtsstaat.

Inleiding

Voor een goed begrip van de situatie wordt allereerst Eritrea kort in een historisch perspectief geplaatst.

Op 24 mei 1991 ontstond Eritrea als een *de-facto* onafhankelijke staat, na een 30 jaar durende strijd tegen het door de Sovjetunie gesteunde Ethiopië. De betrekkingen tussen Ethiopië en Eritrea en hun leiders waren

[1] Handelingen II 2015/16, nr. 53, item 7.
[2] Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 1048.

kst-22831-108
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

aanvankelijk goed omdat de Eritrese EPLF *(Eritrean People's Liberation Forces)* in de laatste fase van de strijd nauw had samengewerkt met de Ethiopische TPLF *(Tigray People's Liberation Front)* in zijn strijd tegen het regime van Haile Mariam Mengistu – dat ook eind mei 1991 viel. Ethiopië erkende ook het recht van de Eritrese bevolking op zelfbeschikking. In 1993 koos de Eritrese bevolking in een referendum formeel voor de onafhankelijkheid. De soevereiniteit over bepaalde gebieden langs de grens tussen beide landen werd echter niet vastgesteld. Na een reeks schermutselingen leidde dit in 1998 tot een grootschalige grensoorlog. In 2000 gingen beide landen akkoord met een «finale en bindende» arbitrage door de zgn. Eritrea-Ethiopië Grenscommissie. Die Commissie oordeelde dat de grensplaats Badme – waar het conflict begonnen was – toeviel aan Eritrea. Ethiopië heeft tot op heden geen uitvoering gegeven aan die uitspraak.
Bij gebrek aan internationale steun trok Eritrea zich vervolgens terug in een isolement en begon anti-Ethiopische gewapende groepen in de regio te steunen. Dat leidde tot VN-sancties in 2009, waaronder een wapenembargo. Door het onopgeloste grensgeschil verkeren Ethiopië en Eritrea nog steeds in een «no-peace-no-war»-situatie. Ook recentelijk nog laaiden de gewelddadigheden op. Het regime van Isaias Afwerki, dat in de jaren '90 allengs autocratischer van aard was geworden, gebruikte de patstelling met Ethiopië om zijn alleenheerschappij in Eritrea nog verder uit te bouwen. Een voortvloeisel daarvan is de dienstplicht, die officieel 18 maanden duurt, maar in de praktijk geen duidelijk eindmoment heeft en neerkomt op dwangarbeid. Gekoppeld aan de deplorabele mensenrechtensituatie en de stagnerende, autarkisch georiënteerde economie zijn veel (en een nog altijd toenemend aantal) Eritreeërs, vooral jongeren, het land ontvlucht. Voor een gedetailleerd beeld van de situatie in Eritrea wordt verwezen naar de Algemene Ambtsberichten die het Ministerie van Buitenlandse Zaken de afgelopen jaren publiceerde.

De massale migratie heeft geleid tot het ontstaan van grote Eritrese diasporagemeenschappen in Europa en elders. De personen van Eritrese herkomst die in Nederland wonen, kwamen sinds ca. 1991 in verschillende «golven» naar Nederland. De huidige golf is daarvan verreweg de grootste.
De Eritrese gemeenschap is met name de laatste jaren gegroeid. Op 30 mei 2016 telde de bevolking van Nederland 8151 personen van Eritrese herkomst.[3] Daarnaast verblijven er circa 2740 Eritreeërs in de opvang van het COA, waarvan circa 1930 vergunninghouders en circa 810 asielzoekers.

De invloed van het Eritrese regime in Nederland

Uit de media komt het beeld naar voren dat vanuit de Eritrese overheid sociale druk wordt uitgeoefend op Eritreeërs in Nederland. De druk zou bestaan uit institutionele invloed en informele druk op personen. Een voorbeeld van een geïnstitutionaliseerde vorm van beïnvloeding is die door de Eritrese jeugdbeweging YPFDJ (het *Young People's Front for Democracy & Justice*, dat ook in Nederland actief is). De civiele rechter in Amsterdam kwam onlangs in het kader van een kort geding tot het oordeel dat de YPFDJ als «verlengde arm van het dictatoriale regime» kan worden aangemerkt en dat vanuit die organisatie inlichtingen worden verstrekt aan het regime.[4] Ook de heffing van de 2% diasporabelasting

---

[3] Het gaat hier om bevolking zoals gedefinieerd door het CBS en daaronder vallen niet asielzoekers; deze worden pas in de GBA opgenomen als zij (na statusverlening) in een gemeente worden gehuisvest.
[4] Rechtbank Amsterdam, 10 feb. 2016, Zaaknummer C/13/596714 / KG ZA 15–1352 ECLI:NL:RBAMS:2016:537.

door de Eritrese ambassade is een voorbeeld van geïnstitutionaliseerde invloed. De heffing van deze diasporabelasting is op zichzelf niet strafbaar. Dit is echter wel het geval wanneer de heffing onder dwang of intimidatie plaatsvindt. Voor het vaststellen of misdrijven als afpersing en soortgelijke delicten aan de orde zijn, zijn politie en het openbaar ministerie (OM) in belangrijke mate afhankelijk van aangifte en melding door de slachtoffers.

Mogelijk wordt de Eritrese invloed echter in grotere mate getypeerd door informele, persoonlijke contacten van regeringsgetrouwe personen met Eritreeërs in Nederland. Een voorbeeld van dit type praktijken is het vergaren van steun voor een adhesieverklaring aan het regime uit onvrede over «onevenwichtige» mensenrechtenrapportages over Eritrea door de Verenigde Naties.[5] Ook rechtszaken van privépersonen loyaal aan het regime tegen (in Nederland geboren) critici en journalisten kunnen leiden tot een gevoel van sociale druk in de Eritrese gemeenschap. Deze invloed kan een aanzienlijke impact hebben omdat de Eritrese gemeenschap relatief geïsoleerd is en de Eritreeërs beperkt ingeburgerd zijn. De Nederlandse overheid heeft geen zicht op – of bewijs van – de aard en de reikwijdte van de beïnvloeding van persoon tot persoon en of daarbij buitenproportionele druk wordt uitgeoefend.

Het beeld van sociale druk is niet volledig eenduidig. Er zijn ook signalen dat er Eritreeërs zijn die geen sociale druk of controle lijken te ervaren. Mogelijk vindt dit wisselende beeld zijn oorsprong voor een deel in een generatieverschil tussen personen die voor, dan wel na de onafhankelijkheid het land hebben verlaten.

Het is niet vast te stellen of de druk die sommige Eritreeërs ervaren een direct gevolg is van invloed die de Eritrese overheid zou uitoefenen in Nederland op personen van Eritrese afkomst. Het kabinet erkent dat de sociale druk die Eritreeërs in Nederland kennelijk ervaren niet kan worden genegeerd, zeker niet wanneer dit Eritreeërs beperkt in hun mogelijkheden om te participeren in de samenleving, in hun vrijheid beknot, of wanneer hen een eenzijdig beeld van Eritrea wordt opgedrongen. Wij komen hier verder in deze brief op terug.

Integratie van Eritreeërs in Nederland

Er zijn geen harde cijfers over de mate van integratie, maar de hoge bijstandsafhankelijkheid van in Nederland verblijvende Eritreeërs is zorgelijk (50% eind 2014 in tegenstelling tot 3% van de Nederlandse Nederlanders). Daardoor is het aannemelijk dat de groep Eritreeërs die al langer in Nederland woont onvoldoende deelneemt aan de samenleving. Een mogelijke oorzaak van de minder succesvolle integratie van deze groep Eritreeërs ligt in het gesloten karakter van de gemeenschap. Andere factoren die integratie kunnen belemmeren zijn het doorgaans lage opleidingsniveau en het analfabetisme in Latijns schrift (het Tigrinya heeft een eigen schrift). Ook kunnen trauma's die zijn opgedaan in Eritrea of tijdens de vlucht een rol spelen.

Een beperkte oriëntatie op – en een beperkte deelname aan – de Nederlandse samenleving, vergroten de vatbaarheid voor sociale druk en dragen bij aan een vicieuze cirkel van «opgesloten» zijn in de eigen gemeenschap. Indien hier inderdaad sprake van is, dan staat dit op gespannen voet met de ambitie van het integratiebeleid. Deze zet in op de oriëntatie op hun toekomst in Nederland, op hun volwaardige participatie

---

[5] De Eritrese ambassadeur in Brussel heeft desgevraagd gemeld dat het hier een initiatief betrof dat uit de diaspora zelf is voortgekomen. Met de «onevenwichtige mensenrechtenrapportages» worden de rapporten van de VN *Commission of Inquiry* bedoeld.

en op het eerbiedigen van grenzen die gelden binnen de Nederlandse samenleving. Voorkomen moet worden dat de druk waarvoor een vluchteling zijn land van herkomst ontvluchtte, hier wordt voortgezet. Beleidsinformatie over de sociaaleconomische positie van Eritreeërs zal in de komende jaren beschikbaar komen via het longitudinaal onderzoek vluchtelingencohort 2014–2015 (zie verder onder maatregelen). Deze informatie zal aan registergegevens van het CBS worden ontleend en daardoor een hoge mate van betrouwbaarheid en precisie kennen. Betrouwbaar inzicht in de oriëntaties, bindingen en opvattingen (de sociaal-culturele positie) zijn om de eerder genoemde redenen veel lastiger te verzamelen. Binnen het kader van het longitudinale onderzoek zal in ieder geval op kwalitatieve wijze onderzoek naar deze aspecten plaatsvinden en zal het SCP verkennen welke mogelijkheden er zijn om in de toekomst survey-onderzoek onder deze groep uit te voeren.
Met betrekking tot algemene inburgeringmaatregelen verwijzen wij u naar de Kamerbrief voortgang inburgering van 20 april 2016 (Kamerstuk 32 824, nr. 129) en het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom van 28 april 2016 (Kamerstuk 19 637, nr. 2182). Het is nog te vroeg om de mate van integratie van de nieuwe migratiegolf van Eritrese statushouders te beoordelen.

De buitenlandse betrekkingen met Eritrea

De relatie met Eritrea was de afgelopen jaren een posterioriteit binnen het buitenlands beleid, zeker sinds het sluiten van de Nederlandse Ambassade in 2011. Mede in het licht van de recente toename van migratiestromen uit Eritrea en de dynamiek binnen Nederland acht het kabinet een voorzichtig en kritisch engagement met Eritrea noodzakelijk, vanuit de visie dat zo'n engagement op lange termijn als de meest kansrijke route oogt naar stapsgewijze verbeteringen in de mensenrechtensituatie.

Op 8 juni jl. publiceerde de de *Commission of Inquiry on Human Rights in Eritrea* van de VN Mensenrechtenraad (CoI) een rapport over de situatie in Eritrea, waarin zij stelt dat er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat er misdaden tegen de menselijkheid zijn begaan in Eritrea sinds 1991, en beveelt de VN-Veiligheidsraad aan de situatie door te verwijzen naar het Internationaal Strafhof in Den Haag.

In dit zeer kritische rapport beveelt de CoI ook aan om het engagement met Eritrea te versterken, met als doel het land te helpen om de mensenrechtensituatie te verbeteren en om via bilaterale of multilaterale hulpkanalen Eritrea's institutionele zwaktes (bijv. bij de rechterlijke macht) aan te pakken. Nederland wil daarbij in eerste instantie inzetten op engagement via een politieke dialoog, liefst gezamenlijk met gelijkgezinden om invloed te vergroten. De strategie van voorzichtig engagement wordt ook door een aantal andere EU-lidstaten voorgestaan, en gaat ervan uit dat een verder isolement de bevolking van Eritrea en ook de EU-lidstaten niet dient. Nederland wil dit engagement vormgeven door bijvoorbeeld aan te haken bij bestaande processen waar Eritrea reeds openingen biedt, zoals het Valletta Actieplan en het Khartoem proces. Eritrea's recente overeenkomst met UNDP over de uitvoering van 92 Universal Periodic Review (UPR)-(mensenrechten)-aanbevelingen is een ander signaal dat het regime zich voorzichtig bereid toont tot samenwerking.

De beperkte opening tot dialoog dient behoedzaam te worden aangegrepen. Succes is geenszins gegarandeerd en voorkomen moet worden dat een dialoog of toenadering het regime in Eritrea versterkt. Bij gebrek aan voortgang moet het engagement kunnen worden teruggedraaid.

Op 17 november 2015 heeft het EOF-comité unaniem ingestemd met het EU-meerjarenprogramma voor Eritrea (National Indicative Programme, NIP) met een voorziene omvang van 200 miljoen Euro. Hiermee is louter het bredere kader voor de EU-inzet in Eritrea tot 2020 vastgesteld, dat gericht zal zijn op sociaaleconomische ontwikkeling, voornamelijk via de hernieuwbare energiesector. Op Nederlands verzoek heeft de Europese Commissie bevestigd dat directe steun aan de overheid daarbij niet aan de orde is. Er zal vooral gewerkt worden via internationale organisaties. Daarnaast heeft Nederland zich ervoor ingezet om de invloed die de EU heeft met dit programma zo goed mogelijk te benutten om de naleving van mensenrechten te bevorderen. Op voorstel van Nederland is een aantal resultaatgebieden vastgesteld waar Eritrea vooruitgang moet laten zien. Die vooruitgang zal meewegen wanneer in een volgend stadium concrete projectvoorstellen binnen het NIP ter goedkeuring zullen worden voorgelegd aan de lidstaten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om vooruitgang in de uitvoering van de geaccepteerde UPR aanbevelingen, de hervorming van de dienstplicht (inclusief de maximale duur van 18 maanden) en verbeterde samenwerking met VN organisaties.

Maatregelen van het kabinet ter bevordering van het welzijn van Eritreeërs in Nederland

Het is van belang dat Eritreeërs in Nederland ongestoord kunnen participeren, zonder dat hun maatschappelijke integratie en zelfontplooiing worden geremd. Het kabinet heeft ter bevordering van de sociale veiligheid en zelfbeschikking daartoe de volgende maatregelen getroffen:

- De gedragscode voor IND-tolken is aangepast nadat de IND recentelijk signalen had ontvangen die mogelijk de integriteit van tolken raakten vanwege vermeende sympathieën voor het Eritrese regime. Daarnaast zijn alle Eritrese tolken die door de IND worden ingezet voor een persoonlijk onderhoud uitgenodigd om deze aanpassing te bespreken. Indien daartoe aanleiding bestaat kan nader onderzoek naar tolken worden gedaan. In een aantal gevallen is inmiddels ook onderzoek gestart. Zie verder de antwoorden op Kamervragen van Voortman (GL) en Sjoerdsma (D66), beantwoord op 16 maart jl.[6]

- Het COA is alert op de positie van Eritrese asielzoekers in de opvang. Sinds voorjaar 2014 vraagt het COA bij de medewerkers op locaties via vakberichten aandacht voor de positie van Eritrese asielzoekers. Het COA staat expliciet geen ronselpraktijken toe op locaties en laat er niet iedereen toe; er geldt een bezoekersregeling en een bezoekersadministratie. Alle vrijwilligers, die op een locatie van het COA activiteiten willen verrichten, worden vooraf gescreend. De COA-medewerkers zijn oplettend en waakzaam hoe het gaat met de Eritrese bewoners op de locatie. Zij spreken er frequent met leden van de Eritrese gemeenschap (en met alleenstaande minderjarige vreemdelingen in het bijzonder) om meer inzicht te krijgen in wat er speelt binnen deze gemeenschap. Waar het COA meent dat er sprake is van een misstand, stimuleert en ondersteunt het COA de bewoners om aangifte te doen. Wanneer zij dat weigeren maakt het COA zelf melding van misstanden bij de politie. Bij het COA zijn geen signalen bekend van incidenten in of rondom opvanglocaties waarbij critici van het Eritrese regime zijn lastiggevallen of bedreigd.

- Eén van de basistaken van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) van het Ministerie van SZW is het opbouwen en onderhouden van netwerken van migranten, vluchtelingen en hun organisaties. De

[6] Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 1889.

contacten met de Eritrese diaspora zijn, gegeven de diversiteit en complexiteit van dat netwerk, beperkt van aard. De komende tijd zal ESS pogen de contacten uit te breiden zodanig dat er verbindingen kunnen ontstaan tussen dit netwerk en lokale overheid en andere partners, waardoor eventuele problemen vroegtijdig gesignaleerd kunnen worden. Voor de ontsluiting van de diverse Eritrese gemeenschap zal onder meer gebruik worden gemaakt van de inzichten uit het onderzoek van het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS, zie hierna) en het een grootschalig meerjarig onderzoek onder het nieuwe vluchtelingencohort (2014/15).

- Het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS), een platform dat met financiering van het Ministerie van SZW onderzoekt en adviseert met betrekking tot vraagstukken over integratie, migratie en diversiteit, doet op dit moment onderzoek naar de integratie en mogelijke belemmeringen en kansen daarbij van Eritrese en Syrische vluchtelingen in Nederland. Met dit onderzoek probeert het platform inzicht te krijgen in welke ondersteuningsvragen en behoeften deze migratiegroepen hebben alsmede welke kennis en informatie ontbreekt bij stakeholders zoals (lokale) overheid en vluchtelingenorganisaties. De verwachte opleveringsdatum is in het najaar. De Minister van SZW zal op basis van de uitkomsten van dit onderzoek bepalen of additionele inzet nodig is voor deze doelgroep.

- De Ministeries van SZW, VenJ, OCW, VWS en BZK bereiden momenteel een grootschalig meerjarig longitudinaal onderzoek onder het nieuwe vluchtelingencohort (2014/15) voor. Dit onderzoek zal ook voor de Eritrese statushouders uitgebreide informatie over de stand en ontwikkeling van de integratie gaan opleveren.

- De Minister van V&J berichtte uw Kamer reeds in maart van dit jaar dat er bij politie en OM geen aangiften bekend zijn van Eritreeërs die in Nederland onder druk zijn gezet door het Eritrese regime voor betaling van de 2% diasporabelasting.[7] Indien er een concreet vermoeden bestaat dat dergelijke ernstige strafbare feiten worden gepleegd, zal door politie en het OM strafrechtelijk onderzoek worden gedaan. Over het bestaan van eventuele strafrechtelijke onderzoeken kan ik u thans niet informeren omdat dergelijk informatie in de regel vertrouwelijk is. Hetzelfde geldt voor de stand van zaken van hetgeen eerder aan uw Kamer is gemeld, nl. dat het Landelijk Parket van het OM de mogelijkheden zal verkennen om signalen van mogelijke misstanden binnen de Eritrese gemeenschap in Nederland op landelijk niveau en op multidisciplinaire wijze nader te bezien.[8]

- In contacten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken met de Eritrese ambassadeur worden de zorgen van het kabinet over de berichten zoals die in de media zijn verschenen overgebracht. Het meest recente onderhoud vond plaats op 15 juni 2016. Bij deze gesprekken worden ook steevast de Nederlandse zorgen over de mensenrechtensituatie in Eritrea aan de orde gesteld.

De Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en van Veiligheid en Justitie zullen de situatie in Eritrea alsmede de situatie van de Eritrese diaspora in Nederland nauwlettend blijven

[7] Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nrs. 1968 en 1969.
[8] Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 1713.

volgen. Hoofddoel daarbij is een onbelemmerde integratie van Eritreeërs in Nederland. Ook zullen wij uw Kamer op de hoogte blijven houden van relevante ontwikkelingen met betrekking tot Eritrea.

Mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher